

論  
説

アメリカ合衆国連邦制の形成 (一)

——修正第一〇条の制定まで——

澤  
登  
文  
治

はじめに

第一章 連合規約と連邦制規定

(一) 大陸会議の形成

(二) 連合規約の制定

(三) 小 括

第二章 連邦憲法制定議会と連邦制議論および憲法第四条の制定

(一) ヴァージニア案とニュージャーシー案

(二) 合衆国憲法第四条の連邦制保障

(三) 小 括

(以上、本号)

第三章 憲法批准に関する各州議会の議論および各州修正案

第四章 第一回連邦議会での修正条項制定議論と修正第一〇条の誕生  
おわりに

## はじめに

アメリカ合衆国憲法体制の基本原理の一つである連邦制は、周知のように、合衆国憲法修正第一〇条において規定される。すなわち、「この憲法によつて合衆国に委任されず、また州に対して禁止されていない権限は、それぞれの州または人民に留保される。」<sup>(1)</sup>この条文により、アメリカ合衆国は、人民のみならず、それぞれの州を基本単位として構成されていること、したがつて国家権限は基本的に「それぞれの州または人民に」帰属することがうかがい知れる。そして、合衆国憲法本文は、「合衆国に委任され」る権限を列挙して、「この憲法によつて合衆国に委任され」ている権限が何かを明確にしている。すなわち、第一条は連邦議会の有する権限を、第二条は大統領の有する権限を、そして、第三条は連邦司法府の有する権限を、規定しているのである。特にこれら三箇条は、先の修正第一〇条と相まつて、連邦政府を、近代憲法の特徴の一つである制限政府としたものである。つまり、政府に、あらかじめ認められた権限の執行のみを許容することにより、政府が市民社会へ干渉することを、できる限り防止する体制を整えたのである。合衆国においては、「それぞれの州または人民」が構成する社会に対して、連邦政府（＝合衆国政府）が干渉することを防止する目的が、憲法には込められていると理解される。その意味において、修正第一〇条は、近代的制限政体を明確にうたった条文として、重要性を有するのである。<sup>(2)</sup>

ところでこの修正第一〇条は、ジェイムズ・マディソンが一七八九年六月八日に第一回連邦議会下院に対して提出した修正案の、第八項目に記されていたものを基礎として、その後の連邦議会での修正を経て完成したものである。しかし、マディソンは当初このような修正を必要を感じていなかったし、むしろ逆に修正に反対の立場をとっていた。それではなぜこのような立場をとっていたのか、また、その後なぜこの条文を含む修正を行うことに

同意するに至ったのか。この疑問を明らかにする作業は、別稿においてある程度筆者は行なったので、本稿の課題は、その結果を基礎として、修正第一〇条が合衆国憲法体制の基本原理を規定する条文として有する重要性を再認識することである。この目的のために、この条文の制定過程を明らかにすることはもとより、それ以前に、初めての合衆国憲法として存在した連合規約において連邦制はどのように認識されていたのか、また、その後、現行連邦憲法本文の作成にあたった連邦憲法制定議会の議論では、連邦制はどのように認識され、どのような規定として生まれたかを明らかにしておくことは、さらにその後に行なわれた修正第一〇条の制定の意義を明確にするのに役立つと思われるので、これらの検討を最初に行なう。そして直接的に修正第一〇条の基となったのは、各邦が提出した憲法修正案であつたから、これら修正案を作成するにあつたての議論を検討することは、修正第一〇条の歴史的な意義を明らかにするために必要である。それと同時に、このような検討を通して、合衆国憲法体制を形成した人々が、新しい体制において何を最も重要な要素と考えていたかを明らかにすることにより、修正第一〇条の憲法思想上の意義を知ることができよう。さらに、このようにして歴史的意義、思想的意義を明確にすることにより、合衆国憲法体制の原点であつた連邦制を再確認し、これを基準として、現在の合衆国憲法における連邦制の、当時のそれからの逸脱、あるいは、ひずみなどの程度のものであるかを、また、憲法制定後現在に至るまでの間に合衆国がたどってきた、連邦政府権限強化の道筋の意味を、理解することができよう。

このような視点、および、目的から、本稿では以下つぎのような順で修正第一〇条の制定過程を考察していく。まず第一章では、アメリカ植民地時代において、イギリスからの独立を宣言した直後に大陸会議で開始された連合規約の制定を概観し、当時の大陸会議の各邦代表が考えたアメリカという統一国家はいかなるものであつたかを明らかにする。特にその第二条および第四条には、それぞれ現在の修正第一〇条および憲法本文第四条(特権免除の保障、各州法令・記録・手続の尊重など)に酷似した規定が見られるが、それぞれの制定過程を考察する。そして第二章

では、連合規約体制の崩壊後、連合規約に代わる国家の基本法として一七八七年に新たに合衆国憲法の草案が作成されたが、制定議会における、代表者たちの連合規約修正の姿勢、あるいは、その修正のためになされた議論はいかなるもので、その結果どのようにして第四条が生まれたのかを検討する。ついで第三章では、一旦は誕生した連邦憲法を修正するために、各邦議会、あるいは、論壇で戦わされた議論を中心に検討し、何が憲法本文に欠けていると考えられていたのかを、明らかにする。そして第四章では、各邦議会から提出された憲法修正案、そして、それをもとにマディソンが作成した修正案が、第一回連邦議会の審議過程においてどのような議論を巻き起こしたか、その結果、これにどのような修正がなされ、現在の修正第一〇条に見られるような条文に結実したのかを、考察する。

## 注

- (1) 樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集(改訂版)』(一九九一年、三省堂)五〇頁。原文は、つぎのようである。“The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.”
- (2) このように、連邦政府に明示的に委譲され、列挙された権限は、“enumerated powers”と呼ばれる。一方、連邦政府は、そのように明示的に委任された権限は排他的に行使しうるとされ、そのような観点からこれらの権限は、“vested rights: vested powers”と呼ばれる。
- (3) 拙稿「マディソンの憲法修正案提出をめぐる——修正に対する思考の変遷——」法政理論二五巻四号。

## 第一章 連合規約と連邦制規定

一七八一年に発効することになる連合規約は、諸植民地の連合組織である大陸会議において制定の手続がとら

れた。<sup>(1)</sup>そして、連邦制の規定はその第二条において規定されていた。すなわち、「各邦は、その主権、自由および独立、ならびに、大陸會議に集まる諸邦連合(「合衆国」)に本規約の明文によつて委譲されたもの以外のすべての権力、管轄権および権利を保有する」と。<sup>(2)</sup>この条文により、それ以後連合政府の権限は規約に列挙されたものに限られ、それ以外の権限についてはそれまで通り、各邦が絶対的な力を持つことが法文上明確にされたのである。このほかに、第四条では、各邦人民はその他の邦においてはその邦の特権と免除を享有しうることを、重罪犯罪人はその犯罪者が罪を犯した邦に、その邦の要求により、引き渡されねばならないこと、そして、各邦は、他邦の法廷および治安判事の記録、法令および司法手続に、十分の信用と信頼を与えなければならないことを、規定し、一方で「特権と免除」、あるいは、犯罪者の取り扱いについて、全国的にある程度の普遍性を持たせ、他方で、記録、法令および司法手続について、各邦のそれを尊重することにしたのである。<sup>(3)</sup>ここにも、各邦を基礎に一国家を構成する、連邦制の觀念が表現されているといえよう。そして、これらの条文が、一七八七年の憲法制定議會での連邦憲法制定のための議論、および、一七八九年の第一回連邦會議での憲法修正案審議に影響を与えたことは、容易に推測されるが、その経過を探る前に、連合規約のこれらの条文が制定されるに至る歴史的経過を概観しよう。

## (一) 大陸會議の形成

アメリカにおけるイギリス植民地と、イギリス本国との間の抗争は、イギリスがフランスとの間の七年戦争を終結させた一七六三年頃から始まった。イギリス議會は、この戦争で担った戦費の支出を補う目的で、アメリカの植民地への直接課税を可能とする諸条令を数多く制定したのである。<sup>(4)</sup>これら諸条令への反発がきっかけとなり、植民地は独立革命へと一直線に驀進することになった。そして、革命を推進するための中心的組織である「大陸會議(the American Continental Congress)」が組織され、一七七四年九月五日にフィラデルフィアで最初の會議が開催さ

れることになった。この第一回大陸会議には、ジョージアを除く一二植民地の代表五六名が参加し、六週間の議論の後、一七七四年一〇月一四日に、植民地人は、イギリス臣民として当然に承継した諸權利を有する旨を明確に記す「宣言および決議 (Declaration and Resolves)<sup>(5)</sup>」を採択した。さらにこの決議の六日後、一〇月二〇日には、その実質的内容はイギリス製品のボイコット宣言であるところの「イギリス人への請願 (The Address to the People of Great-Britain)」が、決議された。この請願の前文において、自覚的に諸植民地は結合することを宣言していることは、諸植民地の集合体としての一国家の形成の萌芽を示すものとして重要である。すなわち、「我々自身のため、そして我々がそのものたちを代表する、いくつかの植民地の住民のために、我々は、我々の国の善、名誉そして愛という神聖なる結びつきのもと、堅く同意し連合する<sup>(6)</sup>」と。この宣言や決議の後、第一回大陸会議は、翌一七七五年五月一日に第二回会議を開催することを約して、一七七四年一〇月二六日に閉会した。これに対してイギリス政府は、それまでの大陸会議の宣言や決議を無視し続けたため、両者の関係はさらに険悪なものとなり、ついに、一七七五年四月一九日にはレキシントン・コンコードにおいてイギリス軍との衝突が起きる。

第二回大陸会議は、このような状況の中で一七七五年五月に開催され、以後、革命への道を着実に歩み始める。五月一日には、大陸会議が各植民地に対して各邦憲法を制定するよう勧告を出す。その後六月一七日には、全会一致でその一四年後に初代アメリカ大統領となるジョージ・ワシントンを植民地連合軍総司令官 (General and Commander in chief of the army of the United Colonies) に任命した<sup>(7)</sup>。同一七七五年七月六日には、武力闘争の必要性を全植民地に訴える「大陸会議第二決議<sup>(8)</sup>」を出し、これとほぼ同時の七月八日には、独立に踏み切ることを躊躇する保守的な和平派の要求を容れて、「イギリス国王に最後の和解の道を求める請願<sup>(9)</sup>」を出す。しかし、同一七七五年八月、イギリス国王はこの請願を受理したもの、これに対してもなんらの善処を示さないどころか、その二日後には、植民地は反乱状態にあると宣言し、同年一二月には、植民地とのすべての交通を禁止し、公海上における植

民地船舶の捕獲を命ずる議会条令に同意することで、植民地の和解請願を侮辱させたのであった。<sup>(10)</sup> ことここに至って最後の和平派も、もはや自分たちには独立の道しか残されていないことを悟るが、折しも翌一七七六年一月にはトマス・ペインの『コモン・センス』が出版されて全植民地で読まれ、独立への気運を一気に盛り上げた。<sup>(11)</sup> それではつぎに、それ以後、七月四日の独立宣言の採択に至る経過と、それとほぼ同時に開始された連合規約の制定の経過を概観しよう。

## (二) 連合規約の制定

このような全植民地における独立への一連の経過の中で注意すべきは、大陸会議が、独立宣言を採択し連合組織の中心的文書となる連合規約の制定作業に入る以前の、一七七六年五月にすでに、各植民地に対して、邦憲法を制定し、それに基づいて各自独立の政府組織を作ること<sup>(12)</sup>を勧告している点である。つまり、独立のために植民地人たちが最初に手がけたのは、合法的中央政府の建設ではなく、自分らの生活基盤である各植民地をそれぞれ一個の独立の「邦」として法的に構成すること、すなわち各邦の憲法制定だったのである。<sup>(13)</sup> そして、大陸会議は、このように各植民地に独立の邦となることを勧告した後、併せて全植民地がこの独立について同一歩調をとることを策し、その一カ月足らず後の六月七日に、ヴァージニア代表議会の訓令を受けてリチャード・ヘンリー・リーが提案した、植民地全体の独立を正式に宣言するべき旨の決議案を採択した。その決議案はつぎのようなものである。「これら連合植民地は、自由で独立な国家であり、また、権利としてそうあるべきである。それら〔「植民地」〕はイギリス国王に対するあらゆる忠誠義務から解放される。また、それらとイギリス王国とのあらゆる政治的つながりは、全面的に解消され、またそうされるべきである。遅滞なく外国との同盟を形成するための最も効果的な手段を採ることは得策である。連合の計画が準備され、各植民地に、審理と是認をさせるために、送致されるべきである。」<sup>(14)</sup>これ

を受けて、同年六月一〇日には、独立宣言を準備する委員会の設置が決議され、同委員会のメンバーに選出されたジェファソンが中心になって起草した独立宣言の草案が七月二日に大陸会議で採択され、その二日後の七月四日に、独立宣言が出されたのである。また、六月一〇日の独立宣言準備委員会の設置に続いて、翌六月一日には連合規約準備委員会も設置され、同委員会が中心になって草案づくりが開始された。以下、準備委員会が草案を提出する経緯、および、提出された草案に関して第二回大陸会議でなされた議論を概略する。

一七七六年六月一日に設置された連合規約準備委員会は、ニュージャージーを除く全邦からそれぞれ一名ずつ選出された代表、合計一二名から構成されていた。このうち、委員長となったデラウェアの代表、ジョン・ディキンソンが連合規約の原案を起草し、約一カ月後の同年七月一二日に大陸会議に報告を行なっている。しかし、大陸会議はこの日、実質的な審議は行なわず、原案のコピーを八〇部作成する旨、決定したのみであった。<sup>16</sup>この時の原案は全二〇条項で構成されており、第一条で連合の名称をアメリカ合衆国とする旨、第二条で、諸植民地は、共通の防衛、自由の保障、そして、相互的、一般的福祉を目的に、強固な朋友の連盟に参加する旨を謳っている。<sup>17</sup>そして、それに続く第三条で、連邦制規定の萌芽的表現が見られる。すなわち、「それぞれの植民地は、〔それぞれの〕現在の法律、権利そして慣習を、〔それぞれの植民地が〕適当と考えるだけ保持し、享有する。そして、この連合規約に抵触しない限りのすべての事柄について、その内部事項に関する唯一かつ排他的規制権および統治権を、それ自身に留保する」<sup>18</sup>と。そして、最終的に第四条に規定されることになる、各邦人民の特権と免除を規定する文言が見られる。すなわち、「第六条 これ以後各植民地の住民は、つぎの条文に規定されるもの以外のあらゆる場合において、現在有する権利、自由、特権、免除そして利益を、その他の植民地においても常に同様のものとして有する」<sup>19</sup>。しかしこの時点ではまだ、その他の部分、つまり、犯罪人引き渡し、法令、記録、手続の尊重については規定されていなかった。



さてその後一カ月あまりの間に、このディキンソン原案は、全体委員会で審議を受け、同一七七六年八月二〇日に同委員会より大陸會議に報告される。この時の第三条では、「植民地」という語句が「邦 (STATE)」に置き換えられていたほか、いくつかの語句が削除され、結局つぎのように修正されていた。すなわち、「それぞれの邦は、この連合規約に抵触しない限りのすべての事柄について、その内部事項に関する唯一かつ排他的規制権および統治権を、それ自身に留保する」と<sup>(20)</sup>。ところがこの全体委員会での修正の過程で、第一次草案の第六条に規定されていた「特権と免除」の保障条文は、この時点でほかにも削除された三つの条文とともに、削除されていた。こうして修正および削除をされた第二次草案は、先回と同様に八〇部コピーすることが決議された。

しかしその後、大陸會議では、戦況の悪化により連合規約原案の審議が据え置かれ、再開されたのは翌一七七七年四月二一日<sup>(21)</sup>になってからであった。この日、ノース・カロライナの代表、トマス・バークは、前年に大陸會議に提出された連合規約の原案は、各邦の権限を超越した強力な中央政府の設立に法的基礎を与えるものであるという懸念から、これに修正を加えることを提案した。その修正の動機および内容について、彼が一七七七年四月二九日付で、ノース・カロライナ知事宛に書いた私信を検討することにより、明らかにしよう。

まず、この私信では、連合規約の審議のために週二日が当てられていることや、審議の要約を今後送付することなどを述べた後、その時点での原案審議の模様を伝えている。以下これを引用する。

我々は三つの条項に合意した。第一に、名称を含むもの（アメリカ合衆国と名付けるといふ第一条のこと）。第二に、州の主権 (sovereignty of the States) の宣言、そして、州は、明示的に「合衆国に」委譲されていないあらゆる権限 (every power not expressly delegated) を保持するものと考慮されるという、明確な条項。そして第三に、あらゆる外敵に対しお互いに援護する旨の相互の合意、である。第一と最後のものは、反対も不同意もなしに可決されたが、第二のものは、二日間にわたる議論を惹起した。それは、原案では第三条であつたものであ

る。「これは」内部事項の規制権限の留保のみを表現したもので、その結果、その他のすべての権限を放棄していた。「しかし」私には、これは諸邦が期待しているものではないように思われた。また、将来の連合議会あるいは全体評議会 (Congress or General Council) に、邦に帰属するあらゆる権利をなんとも説明する権限を認め、自分自身の権限を好きなように無制限のものとするができるようになると思われた。したがって私は、つぎのような原則を掲げる修正案を提案したのである。「すなわち」すべての主権的権限はそれぞれの邦に存在し、それ (連合議会あるいは全体評議会) の特定の行為 (particular acts) は、明示的に列挙されていなければならず (should be expressly enumerated)、「邦と」共同で (in conjunction) 執行されるものであり、そうでないことはあってはならない。しかし、そのほかのすべての事柄においてはそれぞれの邦が、すべての権利と主権の権限を、統制なく (uncontrolled) 執行する。これは最初ほとんど理解されなかったために、支持されるまでにいくらか時間がかかった。そして、最初にサウス・カロライナが支持した。反対は、ペンシルヴァニアのウィルソン氏そしてヴァージニアの R・H・リー氏によってなされた。しかし最終的には、この問題は私の提案を支持する形で終結した。賛成一、反対一、そして分裂一であった。反対はヴァージニア、分裂はニューハンプシャー。連合議会上に権限を蓄積していくという意見が、これほどまでに支持されなかったことを私はとても快く思う。<sup>(22)</sup>

以上から分かるように、バークは、原案第三条のままで、連合議会の権限と邦の権限が、代表者の考えているものとは全く反対の関係になってしまふ、つまり、代表者は、基本的に存在するのは邦の権限であり、連合議会は諸邦がその権限の一部を委譲することにより構成される、と考えていたにもかかわらず、原案第三条は、各邦は「この連合規約に抵触しない限り」諸権限を留保する、としているから、「この連合規約」という文言の解釈によっては、邦が留保すべき権限が変更される可能性があることを、見抜いたのである。そして、そのような解釈の余地

がないよう、正しい理解に基づいて基本原則を明示する条文に、修正することに成功したのであった。一方、一旦は第二次草案で削除された「特権と免除」規定も、この最終草案において復活し、「特権と免除」の保障のみならず、犯罪人引き渡しと、法令、記録、手続の尊重についても、第四条に規定されるに至ったのであった。これがその後、一七七七年十一月一日に大陸会議の決議を得て、批准の手続のために各邦に回付されたのである。そして、最終的にこれが全邦の批准を得て、大陸会議で正式に効力の発生が承認されたのは、一七八一年三月一日であった。<sup>(23)</sup>

### (三) 小 括

以上、連合規約の第二条に連邦制の規定が設けられるまでの経緯と、第四条に特権と免除、邦間での犯罪人引き渡しの保障とともに、各邦の法令、記録、手続の相互尊重を規定するまでの、大陸会議の審議の経過を概観してきた。まず、準備委員会の委員長でもあったジョン・ディキンソンが起草した連合規約草案第三条は、各邦の有する権限を、連合規約に抵触しない限りにおいて承認するとし、基本的に、各邦にはなく連合議会に主権を認めるという原理に基づいて国家体制を建設しようとするものであった。これを見抜いたトマス・パークは、連合規約の基本原理は、邦主権であることを大陸会議の代表に確認させ、邦の権限の一部を明示的に委譲することにより連合政府は成立し、したがって、明示的に委譲された権限以外連合会議は執行しえない、そして、それら以外はそれまで通り各邦が絶対的な力を有するとする、修正を承認させることに成功したのであった。ここに合衆国連邦制の法的基盤が確固たるものとして確立されたといえる。また、ディキンソン第一草案第七条にあった特権・免除条項は、第二草案では削除されたが、最終草案において、邦間犯罪人引き渡し保障、法令、記録、手続の相互尊重とともに再度、第四条として規定されたのであった。

さて、このように困難な経過をたどつてようやく一七八一年に効力を有するようになった連合規約であつたが、その寿命はきわめて短命であつた。以下、章を改めて、連合規約体制崩壊の経緯と、一七八七年の連邦憲法制定議会における新憲法体制形成時期の議論を概観し、これ以後、この連合規約でその基礎が形成された合衆国連邦制は、いかなる方向に変容を遂げていったのかを考察しよう。

## 注

- (1) 大陸会議において連合規約の採択がなされたのは、一七七七年一月であつたが、それが効力を発生するようになるにはすべての邦の批准が必要であつたため、最後にメリーランドが批准した一七八一年三月一日にようやく発効した。このように批准に時間を要した大きな理由には、つぎの三つの局面において対立があつたためであると考えられる。すなわち、南邦と北邦との対立、大邦と小邦との対立、そして、西方に開かれた邦と閉ざされた邦との対立である。第一の対立は、連合が完成した後に必要な共通経費を、各邦においていかに分担させるかという問題に還元される。つまり、奴隷を含めた各邦の人口に応じて経費を分担させるという連合規約原案（ディキンソン案）に、奴隷人口の多い南部諸邦は反対したのである。第二の対立は、連合会議での投票権の配分に関する問題に還元される。つまり、ヴァージニアのような大邦は自分の邦が多く投票権（代表者数）を持つるために、人口か資産に比例する配分方法を主張したが、メリーランドのような小邦は、逆に、自分の邦の利益を大邦から守るために各邦同票を主張したのである。第三の対立は、植民地建設の際に得た特許状によつて太平洋までの土地の領有を主張できるヴァージニアなど、西方に開かれた邦と、西方の境界線が特許状に明記されているメリーランド、ペンシルヴァニアなど、西方に閉ざされた邦との対立であつた。そして、この対立が最後までメリーランドをして、連合規約の批准に躊躇せしめていた問題であつた。結局、これら三つの問題はそれぞれ、奴隷人口を各邦の人口に含めるとする、各邦同票とする、西方に開かれた邦は西方領土に対する領有権を放棄し、西方領土の統治権を連合会議に認める、ということを決着がついたのである。有賀貞『アメリカ革命』（一九八八年、東大出版会）一九四頁参照。（ただし、第一点に関しては最終的には、各邦の「土地価値」を基準とするこゝになつた。）

- (2) “Art. II, Each state retains its sovereignty, freedom, and independence, and every Power, Jurisdiction and right, which is not by this confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled.” (W. C. Ford,

ed., 19 JOURNALS OF CONTINENTAL CONGRESS 214. [hereafter cited as JCC]

(c) "Article IV. The better to secure and perpetuate mutual friendship and intercourse among the people of the different states in this union, the free inhabitants of each of these states, paupers, vagabonds and fugitives from justice excepted, shall be entitled to all privileges and immunities of free citizens in the several states; and the people of each state shall have free ingress and regress to and from any other state, and shall enjoy therein all the privileges of trade and commerce, subject to the same duties, impositions and restrictions as the inhabitants thereof respectively, provided that such restriction shall not extend so far as to prevent the removal of property imported into any state, to any other state, of which the Owner is an inhabitant; provided also that no imposition, duties or restriction shall be laid by any state, on the property of the united states, or either of them.

If any Person guilty of, or charged with treason, felony, or other high misdemeanor in any state, shall flee from Justice, and be found in any of the united states, he shall, upon demand of the Governor or executive power, of the state from which he fled, be delivered up and removed to the state having jurisdiction of his offence.

Full faith and credit shall be given in each of these states to the records, acts and judicial proceedings of the courts and magistrates of every other state." (19 JCC 214-215.)

(4) 十年戦争終結後五年以内に制定された主な条令は以下のとおりである。一七六三年、勅令 (Royal Order)。一七六四年、砂糖条令 (Sugar Act)。一七六四年、通貨条令 (Currency Act)。一七六五年、印紙条令 (Stamp Act)。一七六五年、屯営条令 (Quartering Act)。一七六六年、宣言条令 (Declaratory Act)。一七六七年、関税徴収条令 (Customs Collecting Act)。一七六七年、歳入条令 (Revenue Act)。一七六七年、茶条令 (Tea Act)。この最後の茶条令が制定されたことにより、マサチューセッツのボストンで、一七七三年二月十六日に茶会事件が起き、全植民地に独立の気運を盛り上げるきっかけとなったことは、有名である。

(5) たとえば、決議四は、課税権について、「……植民地人の同意なくしてアメリカにおけるイギリス臣民からの収入を増加するために国内税および関税を課すというあらゆる考えを排除する。 (... excluding every idea of taxation, internal or external, for raising a revenue on the subjects in America, without their consent.)」(1 JCC 63-73.) と宣言し、課税権は基本的に自分たちが構成する大陸會議が有するとし、また、決議五は「それぞれの植民地はイギリスのコモンローの手続に従って、近隣の同僚によって裁判される偉大にしてかつ評価するべきない特権を享受する。」(That the respective colonies are

entitled to the common law of England, and more especially to the great and inestimable privilege of being tried by their peers of the vicinage, according to the course of that law.)」を宣言する (1 JCC 69.)。また、後に本文で議論の対象となる「特権と免除」について「決議七」で「われら国王の植民地は、同様で、国王特許状によって彼ら(植民地人)に与えられ、確認された、あるいは(その他の植民地においては)植民地法のいくつかの法規により保障された、あらゆる免除と特権を享有する」を宣言する (That these, his majesty's colonies, are likewise entitled to all the immunities and privileges granted & confirmed to them by royal charters, or secured by their several codes of provincial laws.) (Id.)

(6) "... we do, for ourselves, and the inhabitants of the several colonies, whom we represent, firmly agree and associate, under the sacred ties of virtue, honour and love of our country, ..." (1 JCC 76.)

(7) この大陸会議は、連合軍の目的とプリンストン擁護の決意を宣言する。すなわち、「ヴァマスロピアからジョージアまでの大陸会議に集まる全代表は、アメリカの自由 (American Liberty) の維持と存続のために(すべて)召集された、あるは(今後)召集するべき軍隊 (force) の陸軍総司令官に、全会一致でジョージ・ワシントンを選出した。当会議はここに宣言する。彼ら(全代表)は上述ジョージ・ワシントン氏を、同じ目的のために、彼らの生命と財産をもって、援助し擁護するものである (assist and adhere)」 (2 JCC 96.)。

(8) Second Declaration of Continental Congress, "of The Causes and Necessity of Taking Up Arms" in WILLIAM F. SWINDLER, ed., 1 SOURCES AND DOCUMENTS OF UNITED STATES CONSTITUTIONS (SECOND SERIES) 305-12. また、独立のために武力行使を辞すべきことを訴えたバトリック・ヘンリーの有名な「自由か死かの演説」は、ヴァージニア植民地議会 (Virginia Convention) の1775年3月13日にすべに行なわれていた。

(9) The "Olive Branch" Petition. (2 JCC 158-61.)

(10) EDMUND S. MORGAN, THE BIRTH OF THE REPUBLIC 72.

(11) トーマス・ペーン、小松春雄訳『コモン・センス』(一九七六年、岩波文庫)「解題」部分参照。

(12) 「現在までに現地でのできごとと十分対処できる政府を用意していないそれぞれの連合植民地の議会あるいは協議会に対し、人民の代表者の意見において、もとよりには(各植民地)主権者の、一般的にはアメリカの、幸福と安全に最も適合的と考えられる政府を採用するよう勧告する」"Resolved, That it be recommended to the respective assemblies and conventions of the United Colonies, where no government sufficient to the exigencies of their affairs have been hitherto

established, to adopt such government as shall, in the opinion of the representatives of the people, best conduce to the happiness and safety of their constituents in particular, and America in general.” (4 JCC 342.)

- (13) この勅告は第13植民地の代表者たちが同年七月十六日中の憲法を制定し、一七八四年まじりの全植民地がこれを完へした。

- (14) “Resolved, That these United Colonies are, and of right ought to be, free and independent States, that they are absolved from all allegiance to the British Crown, and that all political connection between them and the State of Great Britain is, and ought to be, totally dissolved. That it is expedient forthwith to take the most effectual measures for forming foreign Alliances. That a plan of confederation be prepared and transmitted to the respective Colonies for their consideration and approbation.” (4 JCC 425.)

- (15) 4 JCC 429. また、翌六月一日には、独立宣言起草委員会のメンバー五名が選出された。すなわち、トマス・ジェフソン、シモン・ブタムス、ベンジャミン・フランクリン、ロジャー・シャープペン、そして、ロバート・リウイングストンである。また、同日、連合規約の準備委員会も設置された。すなわち、“Resolved, That a committee be appointed to prepare and digest the form of a confederation to be entered into between these colonies.” (4 JCC 431.)

- (16) 4 JCC 555. 多くの審議は入れなかった理由については、戦局が安定しつつあるため、このための議論が最優先であり、連合規約草案については後回しになったことが考えられる。

- (17) “Art. II . . . hereby severally enter into a firm League of Friendship with each other, for their common Defence, the Security of their Liberties, and their mutual and general Welfare, . . .” (5 JCC 546.)

- (18) “ART. III. Each Colony shall retain and enjoy as much of its present Laws, Rights and Customs, as it may think fit, and reserves to itself the sole and exclusive Regulation and Government of its internal police, in all matters that shall not interfere with the Articles of this Confederation.” (5 JCC 547.) なお上線部が、後注(20)の八月二〇日の全体委員会報告にある、修正された部分を示す。

- (19) “ART. VI. The Inhabitants of each Colony shall henceforth always have the same Rights, Liberties, Privileges, Immunities and Advantages, in the other Colonies, which the said Inhabitants now have, in all Cases whatever, except in those provided for by the next following Article.” (*Id.*) このよびの特権と免除などが規定されたこの背景には、一七七四年一〇月一四日の「宣言および決議」の決議七で見られるように、植民地人はそれらをイギリス人として継承した

ことを基礎に、本国に対する自分たちの議論を正当化していたからである。つまり、自分たちの主張の基礎には常にこれら、イギリス人としての権利、自由、特権、免除があったのである。前出注(5)参照。

- (20) "ART. III. Each State reserves to itself the sole and exclusive regulation and government of its internal police, in all matters that shall not interfere with the articles of this Confederation." (5 JCC 675.)

- (21) 当初の予定では「一七七七年四月二一日に審議が再開されるはずだったが」(Roger Sherman to the Governor of Connecticut, April 9, 1777, in EDMUND C. BURNETT, ed., 2 LETTERS OF MEMBERS OF THE CONTINENTAL CONGRESS 330-331.) 実際には「四月二一日に延期されたようである」(Id. 321, no. 6.)。そして「当日の議事録を見ると」「審議の後」更なる検討は「つぎの金曜日に延期される」(postponed) ことが決議された」(7 JCC 287.) となっており、詳しい審議内容は何ら記されていない。さらに「延期されたつぎの金曜日、すなわち、四月二五日の審議録は、同様に」「審議の後」更なる検討は「つぎの月曜日に延期されることが決議された」(7 JCC 300.) とある。そして「その」「つぎの月曜日、すなわち、四月二八日の審議録は」「この日に予定されていたいくつかの事項は、延期された」(7 JCC 304.) と記載されているのみで、連合規約修正に関して何ら審議された形跡がない。したがって「これに関しては、つぎの注(22)文獻の記述から明らかのように、四月二一日と四月二五日との二日のいずれかに、バークは修正提案を行なったものと考えられよう。しかし、その記載が審議録にない以上、資料としての信憑性は多少落ちるが、この点の審議内容については、つぎの注(22)の私信を基礎として叙述する。

- (22) "Thomas Burke to the Governor of North Carolina, April 29, 1777," in BURNETT, *supra* note (19) at 345-346. また、審議が再開された二日からこの時までの間に、第三条と第二条との位置を入れ替える修正が行なわれたことは文面から理解できるが、それがいつの時点で、いかなる審議の後に行なわれたかは、議事録にも記されていないので、やはり、この私信がほとんど唯一の資料である。

- (23) 19 JCC 214. また、そのほかにも、バークは同様の観点から、連合規約原案に修正を試みている。一七七七年五月五日には、中央政府議会の構成につき、修正を提案している。彼のこの点に関する修正は、連合規約原案においては「唯一の中央政府機関となる連合議会 (Congress) が、邦の代表機関を含まない全体議会としての一院制で構成されているが、議会は合衆国全体の機関たる全体議院 (General Council) と各邦の代表機関たる邦議院 (Council of State) の二院から構成される」「二院制議会にすべしと提唱していた。そして、両院で可決されたすべての法令、命令そして政令は、それが、連合規約により合衆国議会に明示的に与えられた権限内のものであることを条件に、すべての邦を拘束しうべし」とした (7 JCC 328, "And every act, Edict and ordinance So assented to Shall be binding on all and Every of the United States: Provided, the Same Shall



be within the Powers hereafter Expressly given to the United States in Congress assembled.”)。このように、邦を基盤とする連合議会を構成し、邦主権を厳格に維持しようとしたバークの修正案は、結局容れられず、否決されたため、連合議会は一院制をとることにはなったが、ここで彼が提示した邦の代表機関を含まない中央政府の構成に関する問題点は、先の連合規約原案第三条の文言修正の提案と、密接に絡み合っていたのである。また、第二次草案で削除された「特権と免除」の保障が、なぜ、最終草案ではその他の二つの要素（犯罪人引き渡し、法令、記録、手続の相互尊重）とともに規定されるに至ったのかについて、議事録あるいはバークの私信も明らかにしていない。つぎは単なる憶測であるが、「特権と免除」の保障はイギリスとの抗争の中から重要なものと捉えられてきたので、この規定を設けること自体に問題はなかったが、それらの主体の例外として、「乞食、浮浪者、逃亡犯罪人」(“paupers, vagabonds and fugitives from justice . . .”) を認めるべきか、認めるとして、他邦で発見されたときに、どのような基準でこれら「乞食、浮浪者、逃亡犯罪人」の認定を行なうかが問題になったのではなからうか。その結果、例外を認めるが、これらのカテゴリーに該当するか否かの判断については、その者が出身した、あるいは、行為を行なった邦の法令により「乞食、浮浪者、または、犯罪人」とされるならば、たとえその者が発見された他邦においてそうであろうとなからうと、その者は「特権と免除」の主体としては除外されるという基準を設けることが必要になった。そして、このような基準を作成すると今度は、ある邦における認定をそのまま他邦においても容認することが必要となる。そこで規定されるのが、邦相互間の「法令、記録、手続の尊重」ということになる。また、そうである以上、逃亡犯罪人はその者の出身の邦に引き渡されることが必要となり、犯罪人引き渡しの条項も必要になるのである。こうして、第四条において、これらすべてが一括して規定されたのではなからうか。

## 第二章 連邦憲法制定議会と連邦制議論および憲法第四条の制定

前章で見たように、連邦制の基本原則をアメリカ史上初めて定めた連合規約は、一七八一年、メリーランドが批准したときに完成したのであったが、そのわずか六年後にはその弱体性を修正し、より強力な中央政府を創設するために、新たな憲法制定議会の開催が必要となった。<sup>1)</sup> 事実、連合規約成立の二年後である一七八三年には、すで

に、このような弱体化しつつあった連合会議のあり様に危惧を感じた数名の議員は、課税権の付与、徴税官の任命、徴収された税を管理する財務長官 (the superintendent) の任命等について検討をしていたし、大陸軍総司令官ジョージ・ワシントンも、一層強力に政治を行なうことの可能な連合政府を構想し始めていた。<sup>(3)</sup> このような動きが、一七八六年九月一日にアナポリス協議会の開催として表面化した。しかし、いまだに事の深刻さを充分に認識していない邦もあつたために、この協議会にはニューヨーク、ニュージャージー、ペンシルヴァニア、デラウェア、そしてヴァージニアの五つの邦しか集合しなかつた。そこで、同協議会は、連合規約修正の必要性を全邦に訴える決議を行ない、その報告書をニューヨーク代表のハミルトンに作成させ、各邦に送付したのである。その報告書では、つぎのようにこの協議会決議をまとめていた。すなわち、「合衆国の状況を考慮し、連邦政府の憲法〔「連合規約」〕を連合の緊急事態に適合的とするために、本年五月の第二月曜日にフィラデルフィアに集合する代表を、各邦が指名することは、……本質的に、連合の利益を推進することになるであらう」。<sup>(4)</sup>

このような、連合規約を修正しようとする動きの中、同年暮れから一七八七年にかけ、マサチューセッツで大規模な農民暴動、シェイズの反乱が起きた。<sup>(5)</sup> ところが、弱体化しており、また、常設の軍隊を有さなかつた連合会議は、この暴動をどうすることもできなかった。そこで、これが自邦にも波及してくることを恐れた諸邦は、強い中央政府を建設してこのような諸邦の分裂状態をとりまとめ、全邦を一国家として名実ともに統一、団結させ、長引く独立戦争を一刻も早く終結させることを、いよいよ願うようになっていたのである。これを受けて連合会議は、一七八七年二月二日に、アナポリス協議会決議とほぼ同趣旨の決議を行ない、「その唯一かつ明白な目的は、連合規約を修正」することであるところの「諸邦により選出された代表で構成される〔憲法制定〕議会」を、フィラデルフィアで開催することを、各邦に呼びかけたのである。<sup>(6)</sup> 以下本章では、こうして開催された連邦憲法制定議会における議論の過程を考察し、前章で検討した連合規約第二条および第四条の連邦制規定が、どのように変化する

ることになったのかを、明らかにしていく。

## (一) ヴァージニア案とニュージャージー案

合衆国憲法制定議会は、一七八七年五月の第二月曜日、すなわち五月一四日に開かれるはずだったが、議事開始の定足数である七邦の代表がそろそろ二五日まで待たなければならなかった。真つ先にフィラデルフィアに到着したのは、議会開催の端緒をつくったヴァージニアの知事、エドモンド・ランドルフを先頭とする代表団であった。彼らは議会開催前から定期的に会合を開き、討議の結果つぎのような基本方針を決定した。すなわち、主権を各邦から中央政府に移すことにより、連合規約下の連合政府に統一国家政府をもつて置き換えること、そして立法・司法・行政の三権をすべて握る連合規約下の一院制連合会議に代わつて、相互抑制機能を果たす三つの部門からなる政府を構成すること、最後に、各邦平等の投票権は、人口比例による投票権をもつて変えられること、などである。<sup>(7)</sup>

そして、五月二五日に憲法制定議会が開かれるや、まずジョージ・ワシントンを全会一致で議長に選出し、<sup>(8)</sup> 続く数日、議会の規則を採択した後、五月二九日にはエドモンド・ランドルフが、ヴァージニアを代表して、先に決めた路線にしたがって作成したヴァージニア案(ランドルフ案)を議会に提出した。<sup>(9)</sup> ところが決議一は、以下のように同案の形式的ともいえる基本目的、すなわち、連合規約の修正を目指す旨を述べている。「連合規約は、その設定目的である〈共同の防衛、自由の保障および一般的福祉〉を実現するため、修正・拡充される (corrected and enlarged) べきである」と。しかし、決議二以下を考察すれば分かるように、ヴァージニア案は、明らかに、大邦を中心とした強力な中央政府の構築を狙っていたのである。つまり、邦平等の理念を主張する小邦を中心とする同案反対派の抵抗を少しでも弱めるために、この決議一は置かれていたものと思われる。しかし、この矛盾点を看破したペンシルヴァニアのグヴェルナール・モリスから、早速、翌五月三〇日に、この点を指摘する声があがった。すな

わち、この決議一は、「それ以降の決議と相いれないものであるから、それは不必要な決議である」<sup>(10)</sup>と。

この指摘を受けてヴァージニア代表は、同決議を取り消すと同時に、つぎのような三つの決議案を代わりに提出した。「一、単に連邦的な邦の連合では、連合規約の目的を達成することはできない。二、主権的各邦間におけるいかなる条約も共同防衛、自由および福祉を達成し確保することはできない。三、最高の (Supreme) 司法府、立法府および行政府によって構成される統一国家的政府が建設されねばならない」<sup>(11)</sup>。ついで、この三つの提案について審議がなされた。この時、何名かの代表により、連邦国家ではなく統一的国家の建設を議会は目的としているかのような議論が公然となされたので、サウス・カロライナの代表チャールズ・ピンクネー將軍は、議会がヴァージニア案決議一を変更して統一国家建設を目的とする条項に修正するならば、自分たちの仕事はすべて終わりだ、というの、自分たちに与えられている権限は現在の連合体制 (Confederation) を改善する (revise) ことに限られているからだと述べ、連邦制国家建設のみを念頭に置くべきことを主張した<sup>(12)</sup>。また、マサチュセッツのエリブリッヂ・ゲリーも同様の見解を示した。そして代表の一人が、最高の司法部、立法部、行政部という場合の最高とはどういう意味か、また、新たな提案は邦政府を全滅させる趣旨かを尋ねたので、グヴェルナル・モリスは、連邦制国家は、当事者の良き信頼に基づく単なる契約 (a mere compact) であり、統一国家は、完全に強制的な運営 (a complete and compulsive operation) を行なうものであると説明し、当時の合衆国が必要としているものは後者であることを印象づけた<sup>(13)</sup>。そして、もう一つの質問には、新政府に委譲された諸権限と邦の権限とが抵触する場合に、邦権限は制限されると答え、必ずしも邦の全体性を変更するものではないことを強調した。このような議論の末、第一と第二の提案については、取り下げられ、第三の提案はそのまま可決されたので、最高の三権を頂く統一国家の建設を目的とするヴァージニア案を基本に、憲法制定議会はそのまま議論を展開していくかのように思われた。実際、それ以後全体委員会は、ヴァージニア案の決議を順次審議し、六月一三日には審議報告を行なったのであ

る。

また、五月三〇日に、統一国家の建設を目指しているものとしてヴァージニア案に対して疑問を投げかけたチャールズ・ピンクネーは、その前日五月二九日に、純粹に連合規約の修正を行なおうとする自らの私案（ピンクネー案）を制定議会に提出している。そしてこれも、ヴァージニア案と同様に、全体委員会に検討が委託された。しかし、後述するように、その後七月二四日に全体委員会は、この案の検討を行なわないまま審議打ち切りとし、同時に同案を、後述ニュージャージー案とともに細目委員会に回付した。<sup>(15)</sup>

さて、このようにヴァージニアを中心とする大邦が主導的地位を確立しながら、議会審議は進められつつあったが、このような方向性に危機感を抱いたニュージャージー等の小邦は、急遽ヴァージニア案に対抗して、従来の各邦平等原則に則り、同議会の目的を連合規約修正のみに留めようとする連合規約改正案を作成し、ニュージャージーの代表ウィリアム・パターソンを通じて六月一五日に提案した。これが、ニュージャージー案（パターソン案）である。<sup>(16)</sup> このニュージャージー案も当然のことながら、より強力な中央政府をつくろうとする点ではヴァージニア案と一致するが、ヴァージニア案のように、それまでの連合体制を全面的に排除して全く新しい政府を創出しようとしたのではなく、あくまで連合規約の体制を基本的に維持し、それに修正を加えることにより、中央政府により多くの権限を与えようとしたのであった。そのことは、ニュージャージー案の決議一からうかがい知れよう。ニュージャージー案の決議一は、一七八六年のアナポリス協議会の決議、あるいは、それを受けての一七八七年二月の連合会議決議とほぼ同趣旨で、「連合規約は、連邦組織を統治の緊急性と連合の維持に適するよう、修正・拡張されるべきである」と規定していた。<sup>(17)</sup> この基本姿勢から、ニュージャージー案は、一院制からなる立法部、複数の行政官からなる行政部、そして、最高裁判所のみで下級審を持たない司法部を構想した。<sup>(18)</sup> そして、立法院に、これまで付与されていなかった輸入税賦課権、通商規制権、諸邦から分担金を強制的に取り立てる権限を与え、連合規約体制の欠

陥を補おうとした。ところが同案を議会で採り上げるべきか否かを審議していた全体委員会は、同案が基本的に、厳格な連邦体制を維持しようとするものであったために、また、同委員会は先の五月二十九日に提出されたヴァージニア案の審議をほぼ完了しつつあったために、ニュージャージー案提出後わずか四日目の六月一九日には、ヴァージニア案に基づく原案の方がより望ましいと結論し、ニュージャージー案に不賛成なる旨を議会に報告し、議会の承認を得たのである。<sup>(19)</sup>その上で、全体委員会で修正を経たヴァージニア案が再度議会で報告された。こうして、憲法制定者たちは、ヴァージニア案が初めて提出された三週間後に、各邦を通さずに邦人民個人に対して直接作用しうる、強力かつ独立の統一国家政府の形成のための議論を再開したのであった。

しかし、ニュージャージー案は廃案にされたとはいえ、憲法制定議会の多くの代表者たちに、ヴァージニア案通りの憲法体制では、二、三の大邦によって中央政府の機関すべての運営が、実質的に支配されてしまう恐れがあることを、認識させるのに役立った。このため、それ以後の、立法部の構成および議員の投票権、行政部の首長の選出方法、そして、司法部の構成に関するすべての議論において、ニュージャージー等の小邦とヴァージニア等の大邦との間で、激烈な戦いが繰り広げられ、ほぼすべての点において妥協が必要となったのである。<sup>(20)</sup>そして、ヴァージニア案を審議していた全体委員会の同案に関する報告は、ニュージャージー案が提出された六月一五日以前の一二日に一旦はなされていたが、ニュージャージー案が否決された六月一九日に、その間に修正を受けたヴァージニア案報告が議会に提出され、その時には、ニュージャージー案によって提起された問題点を、ある程度加味したものとなっていたのである。<sup>(21)</sup>

## (二) 合衆国憲法第四条の連邦制保障

以上の考察から理解できるように、憲法制定議会における主要論点は、いかにして、大邦と小邦の利益間にうま

くバランスをとり、両者を満足させながら、しかも、連合規約体制の脆弱性を克服した、強力な中央政府＝連邦政府を構築することができるか、であった。つまり、大邦はより強力な中央政府を作り出し、そこにおける自らの発言権を最大限に発揮できるようにしようと工夫し、逆に、小邦は、それら大邦主導型の中央政府の構築をできるだけ阻止し、邦平等の原理に則った中央政府にしようと工夫したのである。したがって、両者の議論には、明らかに、邦の権限と中央政府の権限の分配方法の問題に関する対立があった。すなわち、邦を国家の基本に据え、そこから一定の権限を中央政府に委譲する連邦制を主張する立場と、これとは全く逆に、中央政府を国家の基本に据え、一定の権限を邦に分け与える中央集権を主張する立場（地方の権限は中央から分け与えられるものと考えるという意味においては、地方分権の立場）との間の対立である。このような対立が、憲法上の条文として表現されたのが、第四条の規定である。すなわち、「第一節 各州は、他州の法令、記録、および司法手続に対して、十分な信頼と信用を与えなければならない。連邦議会は、これらの法令、記録、および司法手続を証明する方法およびその効力につき、一般的法律をもって規定することができる。第二節 第一項 各州の市民は、他州においてもその州の市民がもつすべての特権および免除を享有する権利を有する。…… 第四節 合衆国は、この連邦内の各州に共和政体を保障し、侵略に対し各州を保護する。合衆国は、州議会または（議会の召集が可能でないときは）執行部の要請により、州内の暴動に対し各州を保護する」<sup>(22)</sup>。それでは以下、これらの条文に関する制定議会の議論を概観し、この時点における代表者たちの連邦制の捉え方を明らかにしよう。

まず、第一節は、各州の法令、記録、および司法手続に関する相互尊重義務を規定する。ところが、ヴァージニア案にも類似の決議がなかったため、同案を逐条的に検討し、修正を蓄積していくことで最終的に憲法案を完成させる方針であった制定議会が、このような規定を草案に挿入するためには、新たな修正提案あるいはそのような機会が必要であった。したがって、これが初めて可能になったのは、かなり後になってからであった。ところがこ

れと同様の規定は、前述のように、すでに一七八一年の連合規約第四条に盛り込まれていたのであった。すなわち、各邦人民はその他の邦においてはその邦の特権と免除を享有しうることを、そして、重罪犯罪人はその犯罪者が罪を犯した邦に、その邦の要求により、引き渡されねばならないことを規定した後には、「各邦は、他邦の法廷および治安判事の記録、法令および司法手続に、十分の信用と信頼を与えなければならない」としていたのである。この条文を含む連合規約を、形式的にはあれ、修正する目的で開始された憲法制定議会の審議の過程で、これがほぼそのまま借用されることになったという事実の裏には、つぎのような、細目委員会 (Committee of Detail) におけるウィルソンの統率力があつたものと思われる。すなわち、一七八七年六月一九日に、一応ヴァージニア案を憲法案の基礎とする方針を固めた制定議会は、その日から、それまでヴァージニア案を検討してきた全体委員会が提出した草案の逐条審議に入り、約一カ月後の七月二六日までその作業を続けた。そしてこの日、本会議での審議および決議をふまえつつ、更なる検討を委託すべく、五名から構成される細目委員会を設置し、同時に本会議は八月六日まで休会した。この細目委員会の五名の中に、ペンシルヴァニアの代表ウィルソンがおり、重要な働きをしたのであった。また、制定議会は、細目委員会に検討を委託する際に、五月二九日に提出されていたピンクネー案と、すでに一旦は六月一九日に否決されていたバターソン案 (ニュージャージー案) も、併せて検討対象にすることを決定していた。<sup>(24)</sup>

この細目委員会における審議の内容は、記録がないため明らかにできないが、ウィルソンが、同委員会で作成された草案の基となったもののいくつかを残していたために、ある程度、何を基礎に審議されたのかがうかがい知れる。そのうちの一部分が、ピンクネー案であつた。現行憲法第四条第一節に関連する部分はそのこに入っていた。すなわち、「相互の交流——特権のコミュニケーション——犯罪者の放棄——〔司法〕手続への信用、その他」<sup>(25)</sup>。つまり、これを同委員会の審議の中に含めることをこの時点で決したものと考えられる。その後八月四日には、ピンクネー



の五月二九日の案にはなかったが、連合規約の第四条にはあったところの、「各邦人民はその他の邦においてはその邦の特権と免除を享有しうる」として、重罪犯罪人はその犯罪者が罪を犯した邦に、その邦の要求により、引き渡されねばならないこととする旨の規定が、ピンクネーの主張により設けられるとともに、「司法」手続への「信用」という文言も、「十分な信用と信頼 (Full Faith & Credit)」と改められた。<sup>(26)</sup>これを文章化して、八月六日に同委員会は議会に報告した。すなわち、「第一六条 各州は、他州の、議会の立法、ならびに、法廷および治安判事の記録および司法手続に、十分な信用を与えなければならない」<sup>(27)</sup>。その後、八月二九日と九月一日に、本会議でこの条文が審議された際、「信用と信頼」を与える基礎として、それら立法、記録、手続を証明する方法と効力についての、統一的な立法の必要性が唱えられた。この時点で、第一六条に加筆が施された。すなわち、「連邦」立法府は、一般的法律により、そのような法令、記録および手続が証明される方法、ならびに、一つの州で得られた判決がその他〔の州〕で有すべき効果について、規定しなければならない」<sup>(28)</sup>。その後九月一〇日まで、細目委員会から報告された各条文が審議され、その結果をふまえて文体と体裁を整える文体委員会 (Committee of Style) が構成された。この委員会は、二日後の九月一二日に報告を行なった。この結果、現在の第四条第一節になる文言が完成したのである。<sup>(29)</sup>

以上のような経緯によって、連合規約第四条の規定は、細目委員会で指導的地位にあったウィルソンが、ピンクネー案の再検討を同委員会で行なった結果、多少の修正が加えられつつも、現行憲法第四条第一節に再現されることになった。こうして、各州がお互いの「法令、記録および司法手続」を尊重しあうことを各州に義務づけることにより、連合規約体制に似た連邦制に基づく、州の連合体としてのアメリカの建設を可能としつつ、同時に、連邦議会にそれら「法令、記録および司法手続」の証明方法と効果に関する立法権限を付与することにより、統一的な国家としてのアメリカの建設を可能としたのである。ここに、現代アメリカ合衆国の連邦制の原点が存在する。

また、各州市民の特権と免除をどの州においても享有しうる旨規定する現行憲法第四条第二節第一項の規定も、ヴァージニア案、ニュージャージー案のいずれにもその原型を見いだすことはできず、やはり、連合規約第四条とそれを基に自分の案を構成したピンクネー案が基礎になっていると考えられる。すなわち、まず連合規約第四条は、つぎのように特権と免除を保障していた。「この連合の異なる邦の人民の間に、相互の友好と交際を確保しかつ永續させるために、これら諸邦のそれぞれの自由住民は、……各邦における自由市民の有するすべての特権および免除を享受する」<sup>(30)</sup>。これを参考に作成されたピンクネー案においては、前述のように、「相互の交流——特権のコミュニケーション——犯罪者の放棄——〔司法〕手続への信用、その他」と記されており、これを細目委員会においてウィルソンが採り上げて検討を加えた結果、同委員会報告において、第一条として特権免除条項が規定されるに至った。その文言は、先の連合規約の文言とほぼ同じであった。そしてこれが、八月六日に本会議に報告されたのである。<sup>(31)</sup>そしてその時には、現行憲法第四条と同様の順序にアレンジされ、まず、先述の各州法、記録、裁判手続の尊重、ついでこの特権免除規定が置かれた。その後、この第一条について本会議で検討がなされたのは、八月二八日であった。この日の議事録が、この条文の審議について「ピンクネーは、それに満足していないようだった。彼は奴隷財産 (property in slaves) の保護のための条文が入られることを願っているようだった」<sup>(32)</sup>と記述していることから分かるように、彼は何らかの疑問ないし不満を有していたようである。しかし、彼の意見は誰にも支持されなかったため、第一条はそのまま九対一（分裂二）で可決された。その後、文体委員会に回され、九月一二日にその報告が本会議に提出され、<sup>(33)</sup>その他の条文とともに、九月一七日に憲法草案のうちに加えられた。

最後に、現行憲法第四条第四節の成立過程であるが、その原型は、各邦の共和政体と領土を併せて保障する旨規定していた、ヴァージニア案の第一決議に見いだされる。すなわち、「政府と領土の自発的合併の場合を除き、各州の共和政体と領土は合衆国により各州に保障されるべきである」<sup>(34)</sup>。この決議が全体委員会の審議議題にのぼり、

実質的に検討されたのは、六月一日であった。まず、デラウェアの代表、リードが、この決議は「恒久的な不調和の原因である、明確な州の区分の考え方を助長する」ことを理由に、各州に「領土を保障するという考え」に反対を唱え、「この悪（恒久的不調和）を治癒する方法は、州を全体的になくしてしまい、それらを唯一の偉大なる社会に統合する以外にはないかもしれない」と、ヴァージニア案が全体として目指していた以上に中央集権的な考えを主張した。このため、「領土」という文言は削られ、「共和政体」のみの保障にとどまった。こうして最終的には、「共和制憲法とその現存する法律は、合衆国により各州に保障されるべきである」という、六月一三日のヴァージニア案修正案（第二草案）の決議一六が完成したのである。<sup>36)</sup>

その後、六月一九日に、ニュージャーシー案を基礎に憲法草案作成を審議していくことが全体委員会で否決され、新たな案、ヴァージニア案第二草案が全体委員会から本会議に報告された。これ以後、そこで第二草案を基礎に審議されることになったが、決議一六が審議されたのは、その約一カ月後の七月一八日であった。この日、ペンシルヴァニアのグヴェルナル・モリスがこの決議に対し異議を唱えたことをきっかけに議論が始まり、ランドルフが全員に対して決議一六の目的を確認した。すなわち、決議一六の目的は「1. 共和政体を保障すること、2. この目的のために」国内の騒動を鎮圧すること」である。しかし、メイソン大佐やマサチュセッツのゴードラムは、2の目的を達成することは決議一六では不可能なので、中央政府に州内暴動を抑える権限を承認すべきであると主張した。しかし、それでは、場合によっては中央政府の権限により州全体が支配されることを認めることにもつながるから、このような主張に否定的な代表たちは、共和政を保障し、その上で、中央政府に権限を認めるか否かについては何も触れず、軍政あるいは暴力による統治、あるいは暴力による侵害を認めない旨を規定する、ウィルソンの修正追加提案に賛成した。それが現在の第四節の基礎となったのである。この修正により、決議一六はつぎのように変化した。すなわち「合衆国は、各州に共和政体を保障する、また、各州は外国からのおよび州内における暴

力から保護される」<sup>(36)</sup>。その後、細かな文言修正のために、細目委員会に回された同修正決議案は、そこで、更なる検討を受け、先に全体委員会で問題になった点につき、つぎのような方針を固めた。すなわち「その保障は以下である。1. 共和政でないいかなる政府の設立も防止すること。(2) 〈3〉各州を内部動乱 (internal commotion) から保護すること、そして、(3) 〈2〉外部からの侵略 (external invasion) から」<sup>(37)</sup>。これを条文にまとめ、八月四日に最終的な委員会草案を決定した。すなわち「合衆国は、各州に共和政体を保障し、外国からの侵略に対し各州を保護する」。そして、「州内における暴力からの保護」については、あくまで州の自主的鎮圧努力を尊重し、「州議会の要請により、州内の暴動に対し各州を保護する」<sup>(38)</sup>とした。これが八月六日に本会議に報告され、それ以後、そこでこの報告案を基に審議が行なわれた。この条文 XVIII が審議されたのは八月一七日になってからであった。この日、州内暴動の鎮圧に中央政府が乗り出す条件として、「州議会の要請」につけ加え、「(州議会の召集が可能でないときは) 執行部の要請により」各州に政府の保護が与えられるというように修正することが検討されたが、執行部が暴動を起こしている場合もありうるので、「州議会が召集されえないときは、それ〈要請〉なしで」中央政府は州の暴動を鎮圧できると、一旦はされた<sup>(39)</sup>。その後、この議論が本会議で蒸し返された八月三〇日に、ディキンソンは、「州議会の要請」と併せて「執行部の要請」によっても、中央政府は州の暴動に乗り出すことができるように修正することを提案した。そして、今回は、これが議論もなく八対二で可決された<sup>(40)</sup>。こうしてほぼ現行憲法と同じ最終的憲法草案の文言ができたのである。

### (三) 小 括

以上本章では、連合規約第二条、第四条において規定されていた連邦制の規定が、連邦憲法制定議会において、どのような議論の下に、どのように変化していったかを検討した。その結果理解されたことは、おおよそ以下のよ

うなことである。まず第二条については、ヴァージニア案とニュージャージー案の基本的な提案姿勢の問題として議論がなされ、最終的には、連合規約の修正のみで憲法草案を作成しようとしたニュージャージー案が否決され、ヴァージニア案を基本に据えることが本会議で了解された。しかし、ヴァージニア案のみでなくニュージャージー案とピンクネー案も併せて検討することにした細目委員会においては、ウィルソンの指導の下、ピンクネー案の影響を強く受け、ヴァージニア案やニュージャージー案にもなかった条文が規定されることになった。その結果、連合規約の第二条は、できあがった憲法草案においては、前文においてわずかに面影を残すのみとなったのに対し、第四条は、ほぼ同様の明文規定として草案第四条に規定されることになったのである。

このようにして、最終的にまとめられた連邦憲法草案は、大邦ヴァージニアが提出したヴァージニア案を基礎に、ピンクネー案のいくつかに表現されていた邦主権原理を盛り込んだものであったから、連邦議会の権限、独任制大統領の創設、下級審を併せ持ちうる連邦裁判所の設置など、第四条以外の部分においては、連合規約よりは当然中央集権的なものとなった。その限りにおいて、合衆国連邦制はこの時点で連合規約下のものと比較して、一步中央集権化したかに見えた。しかし、憲法制定議会において一七八七年九月一七日の時点で可決されたのは、アメリカ合衆国連邦憲法の草案であり、この草案が効力を発するようになるためには、その第七条に規定された如く、九つの邦の批准が必要であった。<sup>①</sup>したがって、同草案は、それ以後各邦に回付され、それを受けた各邦において、その是非をめぐって、議論されることになったのである。それではつぎの章では、代表的な州において草案を批准するにあたって繰り広げられた議論を概観し、どのような修正案が出されたのかを明らかにしていく。

## 注

(1) 連合会議の弱体性を招来した原因は、連合会議が、認められた権限を実効的に執行するための手段を、連合規約上欠いていた

ことである。それらの第一は、連合会議の各邦人民に対する直接的支配権である。すなわち、連合会議は現在の合衆国連邦政府が有する各邦人民に対する直接的強制権を持っておらず、したがって連合会議で制定された法律・発せられた命令は邦間でしか効力が生ぜず、邦人民は間接的にしか連邦政府の支配に服さなかった。欠けていたものの第二は、連合会議がその制定した法律・発した命令を各邦に対して強制する手段である。すなわち、各邦は「連合会議の決定を遵守することを誓い約束 (Pledge and engage)」(連合規約第二三条第二項) しただけなので、法律・命令に服従するしないは各邦の自発的意思に委ねられていたのである。そのため連合会議の実効性は著しく減殺された。欠けていたものの第三は、連邦の共通経費は各邦がそれぞれの土地価値に比例して負担することになっていたが、それを徴収する権限は連合会議には付与されておらず、各邦の「権限と指揮 (the authority and direction)」に委ねられていたことである (同規約第八条)。この課税権欠如が、連合規約下の連邦政府財政を困難なものとし、結果的に連合規約を失敗へと導く最大の要因となったのである。

(2) EDMUND C. BURNETT, ed., 7 LETTERS OF MEMBERS OF THE CONTINENTAL CONGRESS xiii.

(3) “Circular to the States, June 8, 1783,” in JOHN C. FITZPATRICK, ed., 26 THE WRITINGS OF GEORGE WASHINGTON 483-97.

(4) “Proceedings of the State Commissioners at Annapolis, Maryland, September 11-14, 1786,” *reprinted in* MICHAEL KAMMEN, ed., THE ORIGINS OF THE AMERICAN CONSTITUTION—A DOCUMENTARY HISTORY—22.

(5) これは、連合規約のもとに発行された紙幣の価値が、増刷のためと連合会議そのものの信用低下のために暴落し、農民の生活が圧迫をれつつあったにもかかわらず、何の策も講じようとしないうちマサチューセッツ邦議会に対して農民が蜂起した暴動であった。「マサチューセッツ・ブリニッシュ・タウン」よりの請願書「斎藤眞訳「シェイプスの反乱の背景」『アメリカ革命』(一九七八年、研究社) 一九〇—一九二頁参照。

(6) 32 JCC 74, “Resolved that in the opinion of Congress it is expedient that on the second Monday in May next a Convention of delegates who shall have been appointed by the several states be held at Philadelphia for the sole and express purpose of revising the Articles of Confederation and reporting to Congress and the several legislatures such alterations and provisions therein as shall when agreed to in Congress and confirmed by the states render the federal constitution adequate to the exigencies of Government & the preservation of the Union.” 54 連合規約完成後の Congress は、それ以前の「大陸会議」という呼称に對比をせず「連合会議」と改められた。

(7) See, “George Mason to George Mason, Jr. (May 20, 1787),” MAX FARRAND, ed., 3 THE RECORDS OF THE FEDERAL

CONVENTION OF 1787, at 22-24 [hereafter cited as RFC], "George Mason to Arthur Lee (May 21, 1787)," 3 RFC 24.

(8) 1 RFC 2.

(9) 1 RFC 16. ヴァージニア案は、1 RFC 20-22 を参照。ヴァージニア案の基本的特徴は、三権分立を採り入れつつも、他の二つの部門に比して立法部が相当優越的地位を占める体制を目指していたこと。また、連邦政府はその存立基礎を邦に置くのではなく直接人民に置くという理念に基づき、連邦政府の中心となる立法院の議員数を各邦人口または連邦財務への拠出額に比例して各邦に配分することにより、立法院における、またしたがって、政府全体における大邦の発言権、つまり、ヴァージニア自身の発言権を大きいものとすることを目指していたこと(決議二)、連邦行政権を一人の首長に集中させ(決議七)、果斷・能率的・強力な行政府の実現を目指したこと、そして、連邦政府と各邦との関係は、連邦議会に邦の法を無効にする権限を与えるなど(決議六)、連邦政府を諸邦に対してはるかに優越する地位に置くことを目指したこと、などである。また、決議一は、共和政体を各邦に保障する旨決議していた(1 RFC 22。「政府と領土の自発的合併の場合を除き、各邦の共和政体と領土は合衆国により各邦に保障される」)が、これはその後の審議経過においても、邦の保障をさらに手厚いものとしながら、ほぼ維持され、六月一日の第二次草案においては、決議一六となった(1 RFC 231。「共和制憲法と現存する法律は、合衆国により各邦に保障される」)。ところで、五月二十九日以後議会は、同案を審議するために全体委員会 (the Committee of the whole House) に再構成された。

(10) 1 RFC 38. また、大邦と小邦の人口差は甚大であった。ヴァージニア、マサチューセッツ、ペンシルヴァニアの三つの大邦の人口を合わせると、当時の合衆国白人人口の約四五%になった。

(11) 1 RFC 39.

(12) 1 RFC 34, 39.

(13) 1 RFC 34.

(14) 1 RFC 35, 39.

(15) ホンクネー案については、3 RFC 595-609. また、五月二十九日の提案については、1 RFC 16. 七月二四日の全体委員会での審議打ち切りと、七月二六日の細目委員会への再審議の付託については、2 RFC 98, 2 RFC 128. また、後注(24)参照。

(16) 同案の決議内容は、1 RFC 241-43 参照。また、六月九日にすでにバタースンは、同案を準備中である旨述べていた(1 RFC 177)。したがって議会は、全体委員会が六月一三日にヴァージニア案の審議を一旦終了していたにもかかわらず、ニュージャージー案が提出される六月一五日まで、憲法草案作成の基礎としてヴァージニア案を採用することを見合わせていたのである。

(1 RFC 240.)

- (17) 1 RFC 242. "Res[olve]d, that the articles of Confederation ought to be so revised, corrected & enlarged, as to render the federal Constitution adequate to the exigences of Government, & the preservation of the Union."

- (18) このほかの特徴として、行政官は議会により選出され(決議四)、裁判官は行政部が選任することとなっている(決議五)点があげられるが、三権分立をとりつつも、連合規約体制を基本的に維持する立法府優位を採用したものである。また一院制立法府においては、連合規約体制時と同様、各邦が平等の投票権を有するものとしているが、これは、連邦政府の構成単位は各邦であり、人民はその各邦を構成するものとしてのみ捉えられたことを示している。さらに、行政府は複数行政官制をとることにより、各邦・各派の意思を平等に反映しうるようにして、議会多数派の意を体した独任首長の独裁制に転落する危険を排除した。さらに、諸邦行政長官の過半数の申請に基づき連合会議により罷免されるとし、邦のコントロールを認めた(決議四)。また、連邦議会の法律および合衆国の条約は最高法(the supreme law of the respective States)であり、各邦の法がこれら最高法に矛盾する場合、邦司法部は最高法に拘束され、また、邦や邦内団体が連邦議会の立法・条約に反対しその執行を妨害しようとするときは、連邦行政官は服従させるために武力を行使する権限を持つとして、中央政府の権限を実効的なものとした反面(決議六)、中央政府の権限はあくまでも規約上明文をもつて各邦から中央政府に列記して委譲されたものにとどまり、諸邦はそれ以外のあらゆる事項につき、平等と主権を保持するものとされた(中央政府に委譲された権限は、決議二、決議三に列記されている。また、現在のアメリカ憲法第六条第二項に規定される連邦法の最高法規規定は、決議六の一部が、その後、七月一七日に復活した結果である。2 RFC 29.)

- (19) 1 RFC 312, 313, 322.

- (20) まず、立法部に関しては、一院制・各邦平等を主張したニュージャージー等の小邦と、二院制・人口比例投票権を主張したヴァージニア等の大邦との対立があったが、コネティカット妥協案により、二院制議会を採用しつつ、投票権の配分については、下院では各邦に人口比に基づいて配分する一方、上院では各邦平等にそれぞれ二票の投票権を与えることで、決着がついた。さらに下院の人口比例による投票権を認めた場合、各邦人口の基準として、白人人口に限るべきだとする北部諸邦と、奴隷人口も含めるべきだとする南部諸邦との対立があったが、これも、白人人口にそれ以外の人口の五分の三を算入するということで妥協が成立した。つぎに、行政部に関しては、機敏な行動がとれる行政官独任制を主張する大邦と、複数行政官制を主張する小邦との対立があったが、シェイズの反乱の経験などから、独任制が採用されたものの、その選出方法に関してはさらに大きな問題が生じた。すなわち、大邦は大統領選出についても大邦がより大きい割り当てを受けるべきだから、下院の投票によるべきだと主張



し、これに対して小邦は、対等の権限を与えられた上下両院の別々の投票によって選出すべきだと主張した。この中間点は、両議院議員の合同投票か、あるいは、下院指名、上院任命であるが、いずれも下院で勢力の強い大邦に有利となるため、妥協案にならなかった。そこで、連邦議会以外の選出方法を考え出さねばならなかったが、邦の機関（邦議会あるいは邦知事）にこれを委ねるのは、大邦を中心とする中央集権体制を構築しようとする代表に受け容れられず、逆に人民すべてに直接的に選挙させるのでは、小邦を中心とする邦主権主義の代表に受け容れられないことは明らかだった。したがって、邦議会の指示する方法で選ばれた選挙人（数は上下両院の議席数の和）による間接選挙方式を考えだし、大統領は全人民を存立基盤とせよという大邦の基本理念をある程度満足させつつ、同時にどの大統領候補者に投票するかを、各邦単位の大統領選挙人を選出する選挙で決めることにより、邦を基盤とせよという小邦の邦権主義の理念をも満足させることに成功したのである。最後に、司法部に関しては、中央集権的連邦司法部を目指す大邦は、最高裁判所のみならず、下級審裁判所をも設けることを提案していたが、邦主権を重視する小邦は、連邦下級審は邦裁判所管轄の侵害になるとして、憲法上、下級審裁判所を設けることに反対して対立していた。これは、憲法上、司法部に下級審設置の自由裁量権を認めておくことで、決着を見た。

(21) 六月一三日の報告は、<sup>1</sup> RFC 224-232. 六月一九日に再報告がなされた事実については、<sup>1</sup> RFC 322.

(22) 樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集（改訂版）』（一九九一年、三省堂）四七頁。なお、引用された部分以外の条文については、連邦制規定であっても重要性において多少劣るものと判断し、検討は別の機会に譲り、本稿では検討の対象から除外することにした。

Art. IV, Sec. 1 Full Faith and Credit shall be given in each State to the public acts, Records, and judicial Proceedings of every other State. . . . Sec. 2, cl. 1 The Citizens of each State shall be entitled to all Privileges and Immunities of Citizens in the several States. . . . Sec. 4 The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government, and shall protect each of them against Invasion; and on Application of the Legislature, or of the Executive (when the Legislature cannot be convened) against domestic Violence.

(23) "Article IV. . . . Full faith and credit shall be given in each of these states to the records, acts and judicial proceedings of the courts and magistrates of every other state." (19 JCC 215.)

(24) 2 RFC 128. また、五月二九日のピンクネー案は、全体委員会に検討のため付託されていたが（1 RFC 16）、七月二四日になつてようやく、パターソン案とともに細目委員会に回されることとなったのである。ピンクネー案のオリジナルは、残されておらず、様々な文書からオリジナルとほぼ同一とされるものが存在するのみである（3 RFC 595-609）。



と信頼の原則を規定していたが、細目委員会の報告では、現行憲法第四条のような順にまとめられ、そして、その後の文体委員会で、体裁も現行憲法のように整えられた。つまり、まず信用と信頼の原則規定、ついで特権免除条項、そして、犯罪人引き渡し条項という順になったのである。(文体委員会報告においては、節、項の配列も同じになっている。)しかし、どのような経緯で、細目委員会において順序が変化したのかについては、詳しい審議記録の欠如のために、明確にしない。

- (34) 1 RFC 22. "11. Resd. that a Republican Government & the territory of each State, except in the instance of a voluntary junction of Government & territory, ought to be guaranteed by the United States to each State." この決議も、強力な中央政府を作り出すことに警戒心を持つ邦主権の擁護者の「ヴァージニア案全体に対する批判を避けるために設けられたもの」と考えられる。

- (35) 1 RFC 202, 237. "16. Resd. that a Republican Constitution & its existing laws ought to be guaranteed to each State by the U. States."

- (36) 2 RFC 47-49. "that a Republican (form of Governmt. shall) be guaranteed to each State & that each State shall be protected agst. foreign & domestic violence."

- (37) 2 RFC 148. (2) 2 (2) は「当初順番が逆であったことを」(3) 2 (2) は示しているものと思われる。

- (38) 2 RFC 174. "The United States shall guaranty to each State a Republican form of Government; and shall protect each State against foreign Invasions, and, on the Application of its Legislature, against domestic Violence." 八月六日の本会議への報告時点では、この条文は「XVIII [XVII] 237 2 (2) (Id. at 188)」。

- (39) 2 RFC 317-318.

- (40) 2 RFC 467.

- (41) いくつかの邦の批准が必要かについても、やはり制定議会で議論がなされた。ウィルソンが単純過半数の七邦で足りると主張したのに対し、キャロルは二三の邦全部の批准が必要だと主張したのである(2 RFC 468, 469)。結局議会は最終的に九邦の批准が必要とするランドルフの提案を、八対三で受け容れると同時に(2 RFC 469, 477)、新憲法によって誕生する政府の活動は、憲法草案を批准した邦に限られるという、キングの提案にも九対一で同意した(2 RFC 475)。

(未完)